



WOLA ■ WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

TEMAS Y DEBATES EN LA REFORMA DE LA SEGURIDAD PUBLICA

Una guía para la sociedad civil

Capacitación Policial

Rachel Neild

Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública Introducción a la Serie

Desde su fundación en 1974, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA, ha estado observando atentamente los abusos policiales, así como la ayuda policial tanto internacional como estadounidense. Los procesos de paz y las transiciones políticas preparan el terreno para los esfuerzos tendientes a reformar las funciones relativas a la seguridad pública, la desmilitarización de la seguridad interna, la profesionalización de las fuerzas policiales y el incremento de la responsabilidad democrática en las políticas referentes a asuntos de seguridad. En El Salvador, Haití y Guatemala se han puesto en marcha procesos de reforma de gran escala, los cuales han recibido un apoyo significativo de los Estados Unidos y de la comunidad internacional. Más que cualquier otra región, Centroamérica y Haití han sido terrenos de prueba para la ayuda internacional dedicada a reformas en seguridad después de superado el conflicto.

Mientras en WOLA observábamos la evolución de la reforma policial en la región, nos fuimos convenciendo de que la consolidación a largo plazo de la policía como una institución profesional, efectiva y apolítica depende de que se desarrolle una mayor participación ciudadana y un apoyo a las reformas en seguridad pública. Los procesos de reforma se llevan a cabo en el marco de un pronunciado aumento de la criminalidad, y se ven enfrentados a la continua resistencia y a los desafíos que plantean sectores autoritarios. Sin un fuerte componente doméstico para la reforma policial, estos procesos se pueden hundir. Para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil de la región que estaban tratando de comprometerse con temas de seguridad ciudadana, WOLA lanzó en 1996 con el patrocinio de PRODECA, el “Programa de Entrenamiento y Apoyo para la Reforma Policial y Judicial” en Centroamérica.

Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública tiene como fin hacer que los temas de reforma en seguridad pública sean más accesibles a las organizaciones de la sociedad civil. Esta serie examina aspectos específicos e importantes de reforma policial extraídos de las experiencias de Centroamérica, los Estados Unidos y otras partes del mundo. Cada sección formula los debates sobre los temas, da ejemplos sobre cómo han surgido y han sido resueltos los diferentes asuntos en diferentes contextos, y ofrece ejemplos de casos de apoyo de la sociedad civil a reformas policiales. *Temas y Debates* explora igualmente la manera en que los principales actores han influido en las reformas policiales de varios países, incluyendo el papel de los donantes internacionales, de las estructuras nacionales decisorias y de la sociedad civil. La serie está constituida por:

1. Convocatoria y Selección Policial
 - 2. Capacitación Policial**
 3. Controles Internos y Organos Disciplinarios Policiales
 4. Controles Externos Policiales
 5. Policía Comunitaria
 6. Investigación Criminal
 7. Ayuda Policial Internacional
-
-

CAPACITACION POLICIAL

En estos esfuerzos de reforma institucional, la capacitación se convierte en un enfoque principal. La policía debe ser capacitada en los nuevos procedimientos y las nuevas políticas que la rigen. Por sí sola, la capacitación no llevará a ningún cambio de actitudes a menos que los valores y las técnicas sean reafirmadas por prioridades institucionales y reflejadas en las políticas de ascensos y los códigos disciplinarios, entre otros. En general, la capacitación es un medio importante para dilucidar y comunicar los valores y técnicas propias de una nueva institución policial.

Un creciente número de estudios y evaluaciones de la formación policial, al igual que un mayor número de cursos en instituciones académicas civiles y policiales tienden a alejarse de un modelo cerrado de entrenamiento académico donde toda la instrucción es dada por policías instructores al interior de la academia policial. Esto se relaciona a la adopción de modelos de policía comunitaria que dan a la policía diferentes destrezas y mayor discreción en su conducta que aquellos modelos donde se opera bajo una jerarquía de mando y control. En los Estados Unidos y en Europa, se tiende a convocar y seleccionar a cadetes con alto nivel educativo y luego alentar o requerir su mayor formación para merecer ascensos. Las universidades en los Estados Unidos ofrecen cursos especializados en administración policial y criminología; en algunas instancias, los departamentos policiales colaboran directamente en el diseño de programas avanzados de educación policial. Pero además de estas funciones, los centros universitarios también cumplen una importante labor de investigación y evaluación de prácticas y técnicas policiales.

Los reformistas han identificado una serie de problemas con los métodos tradicionales de capacitación policial, además de su tendencia “corporativista” como resultado de un entrenamiento a puerta cerrada. Entre estos problemas se encuentran “la falta de participación de la comunidad en el diseño y dictado de cursos de formación, el desfase entre la teoría enseñada al nuevo cadete y su práctica en las calles, la no-incorporación del contenido de derechos humanos, la falta de conciencia multi-cultural en la capacitación, y la falta de control externo”. (O’Rawe y Moore, 1997: 66)

Una tarea central de los procesos de reforma en Centroamérica y en Haití ha sido precisamente la reforma de la formación policial y la creación de academias policiales civiles. Aún así, persiste en América Latina el modelo cerrado de entrenamiento policial. Las academias policiales en algunos países son una creación muy reciente, ya que la policía era entrenada (junto a soldados) en academias militares. (Por ejemplo, las academias policiales fueron establecidas por primera vez en Panamá en 1990, y en Haití en 1994). Los enfoques de esta sección son estos procesos y sus debates, entre ellos: la creación de una “administración” o “dirección” de academias policiales; quién imparte la capacitación; un esbozo básico de la currícula policial; la

capacitación en derechos humanos; la formación especializada (ej. formación de cuadros de mando), los períodos de entrenamiento; la práctica de campo; la transparencia en la formación policial; y, la participación de la sociedad civil en la formación policial.

1. La creación de academias policiales

Los procesos de reforma policial en Panamá y en Haití han dado lugar a la creación de academias policiales. En países como Guatemala y El Salvador, las academias han sido reformadas y desmilitarizadas, y cuentan ahora con una nueva currícula y nuevos instructores.

Los amplios procesos de reforma ponen enormes presiones sobre los programas de entrenamiento, requiriéndoles producir un alto número de policías en el menor tiempo posible. La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) de El Salvador sobrepasó las expectativas al entrenar a 9,000 agentes y oficiales policiales en tres años de funcionamiento. Aunque es considerada una de las mejores academias en la región, este ritmo de trabajo se aproxima a sobrepasar la capacidad instalada de la ANSP. En Haití, el *Centre de formation de la Police Nationale Haïtienne* entrenó a más de 5,000 cadetes en un período de 18 meses, en programas diseñados y ejecutados casi en su totalidad por organismos internacional.

En **El Salvador**, la ANSP es la encargada de seleccionar y capacitar a cadetes y oficiales policiales. Es una entidad relativamente autónoma de la Policía Nacional Civil (PNC), regida por un consejo académico plural de nueve miembros. El director académico es nombrado por el presidente de una plancha de tres candidatos civiles propuestos por la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ). Este modelo organizativo tiene dos propósitos importantes: por un lado, dividir el control de la institución policial entre su rama de formación y su rama operativa. De esta forma, se trata de asegurar que la formación policial preste la debida atención tanto a los derechos humanos como a la formación operativa. En los Acuerdos de Paz se especifican los mecanismos de control externo, incluyendo al consejo académico, que posibilitan una mayor participación y vigilancia de la capacitación policial desde fuera. En un ambiente de tensiones entre la ANSP y la PNC, la Policía y otros critican duramente a la ANSP por desarrollar un entrenamiento muy teórico y abstracto, y de no tratar las necesidades reales de la policía. (WOLA y HI 1996)

En **Haití**, la academia está bajo el mando de la *Police Nationale Haïtienne* (PNH); el director de la academia es nombrado por el director de la policía y aprobado por un Consejo Nacional Superior de la Policía que incluye al Primer Ministro, Ministros del Interior y de Justicia, y al Director General e Inspector General de la Policía. La academia fue formada en 1994 y su primer director nombrado en mayo de 1995. Las responsabilidades en la formación técnica, sólo a partir de 1998, están siendo transferidas de instructores internacionales a personal nacional. (WOLA 1996)

2. Instructores policiales

En las difíciles reformas en Panamá, Haití y El Salvador, la capacitación de las fuerzas policiales ha sido auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o por

programas bilaterales como el ICITAP (el Programa Internacional de Capacitación y Asesoría en Investigación Criminal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos) y llevada en gran parte por instructores internacionales.

En **Haití**, el plan de formación fue diseñado por el ICITAP y ejecutado por oficiales policiales estadounidenses con experiencia internacional (como en el Africa franco-parlante). El ICITAP también convocó a oficiales de las academias salvadoreña y panameña en el desarrollo de la currícula y del programa de entrenamiento. En los cuatro meses de entrenamiento, los abogados haitianos usaron los dos primeros meses para dar cátedra sobre temas jurídicos y constitucionales. En la segunda mitad del curso, los capacitadores del ICITAP, con la asistencia de capacitadores policiales canadienses y franceses, dieron cursos sobre aspectos policiales generales y prácticos. (WOLA 1996)

Quienes desde el exterior apoyan estos programas suelen buscar un traspaso de responsabilidades a las autoridades nacionales a través de programas de “formación de formadores”. Mientras que en la teoría se le da prioridad a una formación de alta calidad, en la práctica la identificación y capacitación de formadores compite con otras prioridades:

En **El Salvador**, la ANSP postergó el desarrollo de un cuerpo docente nacional, permanente y con experiencia, en parte porque la prioridad era que el reducido número de oficiales entrenados ocupe puestos operativos y no académicos. A consecuencia, la formación de oficiales se volvió más dependiente de instructores extranjeros. Sólo durante el tercer año de funcionamiento de la academia se entrenó a un grupo de formadores y se inició el cambio de instructores extranjeros a nacionales. Al mismo tiempo, los esfuerzos por incrementar el número de graduados generó serias presiones sobre la capacidad del personal docente. (WOLA y HI 1996)

En **Haití**, el ímpetu por cumplir la meta de 5,000 cadetes entrenados a 1996 retrasó los programas de capacitación para formadores y la consecuente transición de instructores extranjeros a nacionales. La meta de los 5,000 sobrepasaba ya la capacidad de la academia, al punto que los Estados Unidos dio los dos meses de entrenamiento práctico en un base militar en territorio estadounidense. Los críticos afirmaron que este fue un intento por adoctrinar e infiltrarse en la nueva fuerza. Pero según estudios, no parecen haber diferencias significativas entre los cadetes entrenados en parte en los EE.UU y aquellos entrenados completamente en Haití. (Neild 1996)

Los procesos de convocatoria y selección de instructores policiales deben asegurar la contratación de instructores idóneos, con habilidades y conocimientos modernos y apropiados.

En **Guatemala**, se encontró que los instructores poseían nociones atrasadas y tenían desconocimiento de normas internacionales y de importantes reformas políticas y jurídicas afines. (WOLA 1997)

3. La currícula básica

La currícula policial básica se divide en dos aspectos: la capacitación jurídica y el entrenamiento práctico. En los Estados Unidos, una capacitación policial elemental incluye la instrucción en normas y derechos constitucionales y en derecho penal estatal y local; el rendimiento de testimonio ante la corte; entrenamiento general en funciones básicas como entrevistas, redacción y documentación, protección de la escena del crimen, uso de armas, uso de la fuerza, defensa propia, entre otros. Con la adopción de métodos hacia una policía preventiva con participación ciudadana, la currícula se ha ampliado para incluir cursos de sensibilidad cultural y capacidad de mediación.

Las evaluaciones generales sobre la calidad de la formación, y en particular sobre el nivel académico en El Salvador y Haití, han sido positivas a pesar de algunas debilidades puntuales. En ambos países, los capacitadores dijeron tener dificultades para obtener una buena retroalimentación sobre los cursos una vez que la policía es desplegada a las calles. Una buena retroalimentación es necesaria para adaptar a la realidad nacional una nueva currícula que, comúnmente en estos amplios procesos de reforma, es desarrollada por expertos extranjeros en base a modelos externos. En respuesta a estas necesidades, la comunidad internacional de donantes y las autoridades de la academia colaboran con los monitores policiales de la ONU para obtener información sobre los problemas más frecuentes que enfrentan los nuevos cadetes en su labor que puedan corregirse con cambios en el programa de entrenamiento. Los observadores de derechos humanos, especialmente aquellos de la ONU y de organizaciones no-gubernamentales, también jugaron un papel importante en examinar el comportamiento y las normas adoptadas por la nueva institución.

La mayoría de departamentos policiales en los Estados Unidos requieren que sus cadetes continúen capacitándose a lo largo de sus carreras. Generalmente se repasa el uso de armas de fuego, se actualiza en materia jurídica y casos modelo, se dan cursos especializados sobre violencia doméstica, trato de personas discapacitadas, y atención médica de emergencia, y se recalifica a los cadetes en pruebas de tiro y su conocimiento de las leyes que norman el uso de armas. Los oficiales y agentes deben ser certificados para permanecer en el cuerpo policial. Oficiales estadounidenses informan que la práctica del “roll call” -- una reunión al inicio de su turno donde se asignan casos y se actualiza a la fuerza sobre acontecimientos recientes -- también cumple con una función formativa.

La siguiente tabla del contenido curricular de la ANSP en El Salvador da una idea de los programas básicos adoptados en la región. (WOLA ha estudiado y tiene disponibles algunos de los sílabos de capacitación en el tema “Orientación Democrática y Derechos Humanos”.)

MALLA CURRICULAR DE LA ESCALA BÁSICA (6 MESES)

Módulo I	Módulo II	Módulo III	Módulo IV	Módulo V
Derecho Constitucional (36h)	Derecho Penal (48h)	Derecho Procesal Penal (48h)	Redacción y Documentación Policial (40h)	Criminalística (36h)
Ética y Función	Orientación	Introducción a la	Información	Patrullaje (12h)

Policial (36h)	Democrática y Derechos Humanos (48h)	Sicología y Criminología (48h)	Policial y Técnicas de Entrevista (36h)	
Leyes Especiales I (36h)	Leyes Especiales II (48h)	Drogas (36h)	Intervención Policial I (48h)	Intervención Policial II (48h)
Instrucción Básica Policial (36h)			Tránsito Vial (36h)	Nomenclatura y Topografía (12h)
		Gramática (24h)	Primeros Auxilios (24h)	Mecanografía (24h)
				Defensa Personal (48h)
Armamento y Tiro (72h)	Armamento y Tiro			Armamento y Tiro
Instrucción Física (24h)	Instrucción Física	Instrucción Física	Instrucción Física	Instrucción Física

Fuente: Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) 1997

4. Capacitación en derechos humanos

La capacitación en derechos humanos debe ser parte integral de la capacitación policial y no un curso “electivo” o extraordinario al margen del contenido medular de la enseñanza. Temas de derechos humanos deben enseñarse tanto en su teoría como en la práctica y ser parte intrínseca de todo aspecto del entrenamiento policial, particularmente en áreas como doctrina de seguridad, uso de fuerza, procedimientos para allanamientos y detenciones, y técnicas de interrogación. Los agentes y oficiales policiales deben aprender la teoría jurídica de los derechos humanos, sin dejar de lado el aprendizaje sobre cómo aplicar estos conceptos en su trabajo para que en la persecución, requisita, detención, sometimiento, e interrogación de un sospechoso no haya violación de derechos. En los Países Bajos, Amnistía Internacional trabaja con la policía para incorporar conceptos y prácticas de los derechos humanos a su entrenamiento.

En **Haití**, los cadetes toman nueve horas de instrucción en derechos humanos y dieciséis horas de un curso llamado “dignidad humana” cuyo objetivo es “infundir en la operación policial un entendimiento de la dignidad humana como una cualidad inata del ser humano”, y de “reafirmar valores como la empatía, el honor, el respeto, la integridad y la justicia que son centrales a la vida del ser humano y al desarrollo diario de la misión policial”. Un curso de diez horas de instrucción trata el tema “La misión y el rol de las fuerzas policiales en una sociedad democrática”. Después de algunos meses, la misión conjunta de derechos humanos de la ONU y la OEA (Organización de Estados Americanos) se hizo cargo del curso que incluye la enseñanza de instrumentos internacionales básicos de derechos humanos, códigos de conducta para la policía y

ejercicios prácticos donde se les pide a los alumnos resolver situaciones hipotéticas basadas en casos reales. Los instructores de ICITAP mencionaron que los temas de derechos humanos se suscitaron durante gran parte de los cursos. Aunque los cursos sobre detenciones y armas de fuego hayan sido tratados aparte, a ellos se incorporaron temas de derechos humanos como las principales guías del accionar policial en estos ámbitos. (John Jay College of Criminal Justice and ICITAP, 1993: 1; John Jay College, 1993: 1)

Es importante que la formación en derechos humanos tenga un enfoque de aplicabilidad práctica a las situaciones que enfrentan los policías en las calles, pero también es importante que entre la policía haya el entendimiento que los derechos humanos son principios jurídicos internos y ley nacional. Como ejemplo, en el curso de ICITAP llamado “Dignidad Humana” se desarrolla un contenido de derechos de la persona sin usar la frase “derechos humanos” ya que las instituciones policiales latinoamericanas han reaccionado fuerte y negativamente contra la terminología y pondrían resistencia a un curso “en derechos humanos”. El cuerpo policial debe ser una fuerza que haga cumplir la ley y respetar los derechos humanos; para esto, los mismos policías deben respetarlos. Cualquier agente u oficial que rechaze esta idea fundamental no está apto para formar parte de la policía en una sociedad democrática.

De no ser complementada con medidas que demuestren un compromiso institucional con los derechos humanos, la capacitación por si sola no puede pretender transformar el comportamiento abusivo de una policía ni prevenir que una nueva fuerza cometa abusos. Más aún, para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos son necesarios:

1. la existencia o creación de mecanismos eficaces que detecten, investiguen y sancionen el abuso policial (ver “Controles internos y órganos disciplinarios” y “Controles externos” en esta guía);
2. la incorporación de los derechos humanos en todo procedimiento policial, incluyéndose el nombramiento y ascenso de cuadros de mando, una supervisión cercana y un sistema de control de calidad que vele por la observancia de procedimientos;
3. la creación de mecanismos que garanticen la transparencia del accionar policial, incluyendo informes sobre el inicio y los resultados de investigaciones internas de abusos, y sobre actividades policiales y las tasas de criminalidad en general; y
4. en lugar de la llamada “doctrina de seguridad nacional” de la Guerra Fría, la adopción de una nueva “doctrina policial” basada en los derechos humanos, el control de las fuerzas del orden por autoridades civiles, y la aplicación del estado de derecho.

5. Capacitación en liderazgo y otras especialidades

Además del entrenamiento policial básico, las academias policiales y otras instituciones académicas civiles deben proporcionar una capacitación más especializada, tanto a cuadros de mando como a unidades especiales: medicina forense, equipos SWAT, escuadrones anti-narcóticos. Se requiere también de entrenamiento en resguardo policial, guarda-costas y control de fronteras, dependiendo de la división jurídica de estas funciones entre la policía y las

fuerzas militares. En los Estados Unidos y otros países, algunas instituciones académicas ofrecen cursos avanzados y programas de maestría para el cuerpo policial. La comunidad de donantes internacionales puede ofrecer cursos afines en academias en el extranjero y los gobiernos de la región pueden enviar allí a sus oficiales mientras que aumentan su capacidad interna.

En **Haití**, el 10 por ciento de alumnos mejor calificados de cada promoción eran entrenados para puestos de supervisión (hasta los rangos de sargentos y tenientes) generalmente por las noches y los fines de semana. Entre 30 y 40 alumnos de cada promoción fueron escogidos para entrenarse en técnicas de investigación y formar parte de la policía judicial. Tras el despliegue total de la PNH, tanto el gobierno como la comunidad internacional se centró en el desarrollo de destrezas y unidades especializadas, entre ellas cargos de mando, armamento, uso de fuerza, control de masas, drogas y guarda costas. (WOLA 1996; WOLA 1995)

6. Duración de la formación

A lo largo y ancho de la región, incluidos los mencionados procesos de reforma, una crítica común ha sido la brevedad de la formación policial y la mala preparación de los policías para enfrentar situaciones complejas durante su servicio. En Estados Unidos, aunque muchos reciben entre 6 y 8 meses de capacitación, los cadetes entran a fuerzas profesionales bien establecidas, con largas tradiciones de servicio. Su nivel educativo es cada vez mayor, a nivel universitario. (En la ciudad de Baltimore, un total de 7 meses y medio de formación se dividen en: 16 semanas de formación básica en la academia y 14 semanas de prácticas de campo.) Muchos de los instructores opinan que los cadetes necesitan, mínimamente, un año de formación para desarrollar su profesionalismo. En cambio, en países latinoamericanos, muchas fuerzas policiales reciben menos de seis meses de formación, a pesar de no poseer trayectoria de una policía profesional de carácter civil.

En Sudafrica, la nueva mayoría negra en el gobierno diseñó la reforma de la *South African Police Service* (SAPS) e incrementó el período de entrenamiento de seis a doce meses. (O'Rawe y Moore 1997) En los procesos de reforma de Centroamérica y Haití, tanto los gobiernos como la comunidad internacional de donantes eligieron incrementar el número de cadetes entrenados y ponerlos a patrullar las calles a la brevedad posible, en vez de alargar el período de entrenamiento y enfrentar el crimen de manera alternativa durante el ínterin. (Debe reconocerse que esta función policial interina -- luego de procesos de paz o tras una transición política- presenta problemas de orden práctico y político, ya que casi no existe una alternativa que no sea el emplear a las temidas fuerzas militares o policiales.) Los análisis posteriores de la conducción de la nueva policía en estos países encuentran que su preparación es inadecuada.

En **El Salvador**, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos halla que la mayoría de denuncias contra la PNC son faltas procesales, muchas de ellas causadas por deficiencias en la formación. En un corto plazo, las presiones políticas para aumentar la presencia policial en las calles dificulta el reforzamiento de la capacitación, a pesar de

haberse identificado debilidades en el tema del debido proceso. Un plan que hubiera incrementado la duración de la formación, de 5 meses de academia y 1 mes de práctica a 8 meses de academia y 3 de práctica fue rechazado en parte: se modificaron los tiempos a 5 meses de academia y 3 de práctica. A su vez, el creciente número de estudiantes hizo que la demanda excediera la capacidad del personal docente de la ANSP. (WOLA y HI 1996)

En **Haití**, los escasos cuatro meses de formación fueron claramente insuficientes, en particular dado que la PNH fue creada en sólo dos años, en un país sin historia policial alguna. En un principio, el ICITAP propuso un programa de seis meses. Éste fue luego recortado para entrenar a todo el cuerpo de la PNH al 29 de febrero de 1996, fecha en que las fuerzas estadounidenses se retiraron de las fuerzas de la ONU. Una vez asignados al patrullaje, la policía cometió graves abusos, incluyéndose asesinatos y otras violaciones a los derechos humanos en casos de control de masas donde cundió el pánico y la policía abrió fuego contra la gente. Los monitores internacionales y las organizaciones de derechos humanos atribuyen estos incidentes a la falta de liderazgo y de formación adecuada. Como resultado, el ICITAP aumentó en la academia el número de horas de capacitación en el uso de armas de fuego, haciendo hincapié en que los policías debían usar su mejor juicio. Se escenificaron casos hipotéticos y se dio a cada uno de los agentes de la PNH una semana adicional de capacitación en el uso de armas de fuego, incluyendo temas de derechos humanos, técnicas de defensa y el uso de fuerza. En las ciudades más grandes, el ICITAP también creó unidades especializadas de control de masas. Las matanzas durante operaciones de control de masas se han disminuído tras estos programas, aunque la PNH mantiene un perfil pobre en materia de derechos humanos. (Neild 1996)

7. Formación práctica / La policía civil internacional

Las fuerzas policiales comúnmente prosiguen con la formación de sus cadetes a través de prácticas de campo donde se junta a un cadete recién graduado con un policía de mayor experiencia para que éste le sirva como un mentor o una guía durante las primeras semanas. En América Latina, usualmente no se ha dado este modelo de entrenamiento práctico. Durante sus procesos de reforma, la única experiencia con la que cuenta la nueva institución es aquella perteneciente a una institución anterior, militarizada, corrupta y abusiva. En algunos casos hasta se crea un cuerpo policial totalmente nuevo, desde cero. Dadas estas circunstancias, la modalidad de formación práctica se vuelve cada vez más importante.

En términos generales, la formación práctica debe servir de guía a aquellos graduados de las academias policiales sin experiencia alguna. Los cadetes deben enfrentar rápidamente las realidades de su trabajo y poner en práctica su aprendizaje teórico. En los Estados Unidos, las modalidades de formación práctica varían por departamento policial. Se usa comúnmente la modalidad de formar un equipo de dos, descrito anteriormente, con el más experimentado como mentor y el otro como aprendiz. Tanto como en otros aspectos de la formación, la selección de mentores debe considerar el profesionalismo del efectivo y su trayectoria en derechos humanos. En Los Angeles no se siguió esta práctica: los capacitadores de campo, o mentores, eran agentes

mayores con historiales negativos en derechos humanos, resultando en la rápida transferencia de estas prácticas nocivas a los nuevos cadetes. (Chevigny 1995)

Durante los procesos de reforma, la capacitación asume un rol aun más importante, ya que las reformas a menudo despliegan a muchos nuevos agentes policiales con poca o nada de experiencia, bajo un liderazgo también nuevo y carente de experiencia. Sin los “veteranos” para guiarles, la nueva policía es altamente dependiente de su propio entrenamiento. Los retos son mayores ya que estas nuevas fuerzas policiales enfrentan las altas tasas de crimen que caracterizan a las situaciones post-conflicto. La formación práctica debe complementar la capacitación teórica y fomentar un desenvolvimiento correcto de la policía, a la vez de contribuir a la madurez y al profesionalismo de los cadetes. La formación práctica se vuelve además una prueba tangible de la efectividad de la academia y aporta a un ejercicio de retroalimentación.

En las reformas de Haití y Centroamérica, la formación práctica ha estado a cargo de la Policía Civil de las Naciones Unidas (CivPol) ya que en estos países no existe ninguna institución nacional o grupo de profesionales con la preparación y capacidad para ejercer esta función. La misión de la CivPol está destinada a monitorear y dar formación práctica a la policía nacional. En América Latina, la CivPol ha desempeñado estos cargos en El Salvador, Haití y Guatemala.

En 1993 en **El Salvador**, la CivPol dio formación práctica a delegaciones de la PNC. La respuesta de la PNC fue bastante favorable, y la formación produjo buenos resultados. Si la misión de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) hubiera preparado una currícula uniforme para las distintas localidades de capacitación, la eficacia del programa se hubiera podido mejorar. Una limitante a la labor de ONUSAL fue el hecho que pocos integrantes de la CivPol en El Salvador tenían experiencia como capacitadores y provenían de rangos mayores. Inclusive esta responsabilidad de la División Policial de ONUSAL, la formación práctica, no fue concebida en su plan original de trabajo. Después de algunos meses de operación, el nuevo sub-director de operaciones de la PNC Peña Durán interrumpió el programa. Una vez restauradas las relaciones entre la PNC y ONUSAL, era ya muy tarde porque ONUSAL ya no contaba con suficiente personal policial. (Costa 1998)

En **Haití**, la CivPol presta formación y asesoría a la PNH, inclusive en sus esfuerzos de proyección comunitaria. Las sesiones semanales de formación tratan, principalmente, aspectos sobre el uso de la fuerza, procedimientos de arresto, administración policial, seguridad, relaciones comunitarias, control vial, relaciones jurídico-policiales y redacción de informes. La CivPol se encuentra entrenando a 500 oficiales de la PNH como instructores de técnicas básicas, acompañándoles luego en sus tareas de capacitación. Otra de las tareas de la CivPol es la creación de comandancias, primero en la dependencia central de la PNH y luego en cada departamento. (WOLA 1996)

En El Salvador y Haití, los instructores de las academias colaboraron con la CivPol para recibir una retroalimentación sobre su trabajo, y así adaptar y fortalecer los puntos débiles. Con mayor sofisticación técnica, la CivPol ha colaborado con las inspectorías generales, las

divisiones de recursos humanos, y los altos mandos policiales y ministeriales encargados de políticas de seguridad pública. Sobre el conjunto de su trabajo, la CivPol informa a nivel nacional y local, y a las autoridades internacionales sobre el desarrollo institucional de la fuerza, y comparte su análisis de las debilidades y otras áreas de preocupación.

Las misiones de derechos humanos de las Naciones Unidas han jugado un papel importante en el monitoreo de la reforma policial y en brindar apoyo para programas de capacitación en derechos humanos. En El Salvador, los observadores de derechos humanos de ONUSAL colaboraron estrechamente con las recientemente conformadas delegaciones de la PNC para corregir tempranamente las deficiencias de su formación. En Haití, la misión conjunta de la OEA y la ONU en Haití (MICIVIH) dio capacitación en derechos humanos en la academia policial y trabajó con la CivPol en apoyo de un programa de proyección y colaboración comunitaria en una ciudad. Pero la existencia de diferentes misiones, una policial y la otra de derechos humanos, puede resultar en un trabajo excesivamente desarticulado. En Haití, oficiales de la CivPol se rehusaron a tratar casos de violaciones a los derechos humanos cometidos por la PNH, argumentando que esa era misión de la MICIVIH y que su relación con la PNH se debilitaría si enfocaran atención en estos temas. Las organizaciones de derechos humanos, WOLA entre ellas, criticó duramente estos hechos: mientras que las misiones de derechos humanos deben coordinar con las misiones policiales, las primeras no deben suplantar o distraer de ningún modo el cumplimiento de las responsabilidades de monitoreo y capacitación en derechos humanos de la CivPol, tarea fundamental para una institución policial civil y profesional. El no denunciar un hecho de violación puede interpretarse como la tolerancia frente a los abusos. (WOLA 1997)

La comandancia y agentes policiales valoran el apoyo y capacitación que brinda la CivPol, aunque pueden surgir tensiones en la relación. En Haití, el personal de la CivPol vio una evolución en su relación con la PNH mientras que ésta aumentaba su confianza e independencia y favorecía un menor rol supervisor internacional. Como comentó un comandante de la CivPol: “La PNH acude a nosotros cuando tiene un problema, pero ahora tienen mucho más experiencia y confianza en si mismos, y aceptan con poco agrado nuestras observaciones. Por lo tanto, nuestra tarea se vuelve más difícil”. (WOLA, HRW, y NCHR, 1997: 38)

A pesar de que las misiones internacionales de policía civil prestan un apoyo necesario, las críticas a ellas son justificadas. Para su conformación, la selección y convocatoria han sido difíciles aún con normas mínimas de selección. Hay pocos países que pueden mandar al extranjero a un grupo de oficiales policiales cuando tanto necesitan de la policía para combatir el crimen internamente. Entre los países donantes inclusive se dan casos de elementos con formación deficiente o de aquellos con historiales de violaciones a los derechos humanos. La CivPol generalmente no está bien entrenada y capacitada acerca de su misión y responsabilidades. Todos estos factores limitan la formación que la CivPol puede ofrecer en términos de su consistencia, calidad y alcance.

8. La participación de la sociedad civil en la formación policial

Hay dos motivos por los cuales la sociedad civil debe demandar su acceso a las academias policiales y buscar obtener un rol formal o informal en la formación policial.

1. **La transparencia es un valor esencial que debe establecerse institucionalmente y al nivel de los procedimientos que la rigen.** La sociedad civil tiene interés en asegurarse que la formación policial sea profesional, eficaz y respetuosa de los derechos humanos. En los Estados Unidos, sólo cuando vinieron civiles a observar la formación en las academias policiales se notó que las figuras usadas para las pruebas de tiro eran claramente perfiles de varones negros. La consecuente protesta, además de forzar a la policía a cambiar las figuras, instó a una mayor vigilancia de la academia y la identificación y corrección de actitudes discriminadoras. En los últimos años, los casos como el de Rodney King y el abuso contra migrantes haitianos en Nueva York demuestran que todavía queda mucho por recorrer en estos aspectos.
2. **Un objetivo de las reformas policiales en la región es abandonar un modelo policial basado en la represión y el control social y entrar a un modelo basado en la prevención y la investigación. Esto requiere de una nueva relación entre la policía y la comunidad, caracterizada por la transparencia, el diálogo y la cooperación.** Dados los contextos históricos y la falta de confianza en las fuerzas de seguridad por gran parte de la población, el reto es formidable. La creación de un diálogo entre la policía y la comunidad desde un principio, en las academias, puede ser un primer paso. En Haití, las organizaciones internacionales de derechos humanos instaron a las agrupaciones nacionales a jugar un papel en la formación policial, dejando atrás la relación antagónica del pasado. Tal rol puede ayudar a educar a las agrupaciones en temas de seguridad y dar a los cadetes una mejor idea de las condiciones y situaciones que pueden enfrentar en las comunidades donde se desempeñan.

En **Haití**, en respuesta a la presión de la comunidad de derechos humanos, las autoridades haitianas y el ICITAP iniciaron un foro vespertino semanal. A cada sesión se invitaban a representantes de organizaciones civiles a dialogar directamente con los alumnos de la academia sobre temas de seguridad. Ya que la comunidad estaba nerviosa e incrédula sobre las virtudes de esta nueva policía, el objetivo oficial del programa fue “asegurar a la población de las motivaciones e intenciones de la PNH y eliminar conceptos errados sobre el programa de formación policial, ...[y] también dar a los cadetes un espacio para reflexionar, en términos conceptuales, sobre su opción por la carrera policial.... Tal contacto ayuda a mantener un vínculo entre la población y la institución policial, evitando un aislamiento y alienación con repercusiones negativas en la conducta policial. Se promueve un entendimiento entre las dos partes y se refuerza la idea, entre ambos, que sí hay un cambio”. (ICITAP sin fecha)

Tales esfuerzos deben venir acompañados de prácticas policiales que pongan énfasis en la relación y el diálogo con la comunidad, entre ellas el modelo policial con participación de la comunidad en la prevención e investigación, y los mecanismos de transparencia para dar al público información acerca de la doctrina y el accionar de la policía.

BIBLIOGRAFIA

Academia Nacional de Seguridad Pública, Unidad de Convocatoria y Selección (1997). *Proceso de Convocatoria y Selección*. Mimeo.

Chevigny, Paul (1995). *The Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. New York, USA: The New Press.

Costa, Gino (1998). *Las Dificultades de Desmilitarizar la Seguridad Pública; Las Naciones Unidas y la Creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador 1990-1996*. El Salvador: Ediciones Universidad de Centro America, de próxima aparición.

International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP). Mimeo sin fecha que describe los foros vespertinos semanales.

John Jay College of Criminal Justice (1993). "John Jay College Designs Human Dignity and the Police Course for ICITAP." *Quarterly*. Vol 2, No. 4. New York City, USA: John Jay College of Criminal Justice, City University of New York.

John Jay College of Criminal Justice and International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP) (1993). *Human Dignity and the Police*. New York City, USA: John Jay College of Criminal Justice, City University of New York.

Neild, Rachel (1996). *Police Reform in Haiti: The Challenge of Demilitarizing Public Order and Establishing the Rule of Law*. Ottawa, Canada: Foundation canadienne pour les Amériques (FOCAL).

O'Rawe, May and Moore, Linda (1997). *Human Rights on Duty*. Belfast, Northern Ireland: Committee for the Administration of Justice.

Washington Office on Latin America (WOLA) (1995). *Demilitarizing Public Order: The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti /Desmilitizar el Orden Público: La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centroamérica y Haití*. Washington DC, USA: WOLA.

——— (1996). *The Haitian National Police*. Mimeo, Washington DC, USA: WOLA.

——— (1995). *Policing Haiti: Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force*. Washington DC, USA: WOLA.

——— (1994). *El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition*. Washington DC, USA: WOLA.

——— (1992). *El Salvador Peace Plan Update #1: Setbacks in Crucial Police Reform*. Washington DC, USA: WOLA.

——— (1997). *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*. Washington DC, USA: WOLA.

WOLA and Hemisphere Initiatives (HI) (1996). *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*. Washington DC, USA: WOLA.

——— (1993). *Risking Failure: The Problems and Promises of the New Civilian Police in El Salvador*. Washington DC, USA: WOLA.

WOLA, Human Rights Watch/Americas (HRW) and the National Coalition for Haitian Rights (NCHR) (1997). *The Human Rights Record of the Haitian National Police*, New York and Washington DC, USA: WOLA, HRW, and NCHR.

WOLA Police Publications

Comparative Studies:

- *Facing the 21st Century: Challenges and Strategies for the Latin American Human Rights Community* (a rapporteur's report based on a July 1999 Conference organized by WOLA and the Instituto de Defensa Legal). December 1999. \$7.00. (Disponible en español; disponível em português)
- *Demilitarizing the Public Order: The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti*. November 1995. \$8.00. (Disponible en español)
- *Elusive Justice: The U.S. Administration of Justice Program in Latin America*. May 1990. \$5.00. (Disponible en español)
- *Police Aid and Political Will: U.S. Policy in El Salvador and Honduras*. 1987. \$3.50.

Haiti:

- *Can Haiti's Police Reforms Be Sustained?* (a joint report of WOLA and the National Coalition for Haitian Rights). January 1998. \$2.50.
- *The Human Rights Record of the Haitian National Police*, (a joint report of WOLA, Human Rights Watch/Americas and the National Coalition for Haitian Rights). January 1997. \$2.50.
- *Police Reform in Haiti: The Challenge of Demilitarizing Public Order and Establishing the Rule of Law*. November 1996. \$1.50.
- *The Haitian National Police*. March 1996. \$2.50. (Disponible en français)
- *Policing Haiti: Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force*. September 1995. \$7.00.

El Salvador:

- *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police* (a joint report of WOLA and Hemisphere Initiatives). January 1996. \$7.00.
- *El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition*. February 1994. \$1.50. (Note: WOLA has a series of reports on the peace process, all of which include sections on police issues.)
- *El Salvador Peace Plan Update #1: Setbacks in Crucial Police Reform*. May 1992. \$1.50
- *Risking Failure: The Problems and Promises of the New Civilian Police in El Salvador*. September 1993. \$4.50.

Guatemala:

- *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*. November 1997. \$1.50.
- *Military Intelligence and Human Rights in Guatemala: The Archivo and the Case for Intelligence Reform*. March 1995. \$2.50.
- *Rescuing Police Reform: A Challenge for the New Guatemalan Government*. January 2000. \$9.00. (Disponible en español)

Andes:

- *The Colombian National Police, Human Rights and U.S. Drug Policy*. May 1993. \$3.50.
- *Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes*. October 1991. \$10.00.

If you would like to order any of the above publications, please send your name, address, and phone number, along with publication order and payment -- including \$1.50 postage and handling for the first publication (\$0.75 for each additional publication) -- to WOLA Publications Department. Please specify the name of the publication and the number of copies.



Washington Office on Latin America ■ 1630 Connecticut Ave., NW ■ Washington, DC
20009
tel (202) 797-2171 ■ fax (202) 797-2172
wola@wola.org ■ <http://www.wola.org>

THE WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

The Washington Office on Latin America (WOLA) promotes human rights, democracy and social and economic justice in Latin America and the Caribbean. WOLA facilitates dialogue between governmental and non-governmental actors, monitors the impact of policies and programs of governments and international organizations, and promotes alternatives through reporting, education, training and advocacy. Founded in 1974 by a coalition of religious and civic leaders, WOLA works closely with civil society organizations and government officials throughout the hemisphere.



ISBN 0-929513-43-6

1630 Connecticut Avenue, NW
Washington, DC 20009
Tel: 202/797-2171
Fax: 202/797-2172
wola@wola.org

Primera Calle 2-30
Colonia Bran
Ciudad de Guatemala
Guatemala, Zona 3
Tel/Fax: 502/232-5603
wola@guate.net

Calle Siboney, #109
Colonia Miramonte
San Salvador, El Salvador
Tel/Fax: 503/260-1058

<http://www.wola.org>
